

нодавчо закріплені за органами місцевого самоврядування, однаково належать як до фінансово благополучних муніципальних утворень, здатних виконати їх у повному обсязі, так і до слабких утворень, які здатні виконувати лише незначну їх частину. Тому доцільно було б доповнити законодавство положенням, яке захищало б слабкі у фінансовому відношенні територіальні громади, що стали такими через невідповідність фінансово-економічної бази об'єктивним потребам територіальних утворень. Цю проблему можна вирішити за допомогою запровадження процедур фінансового вирівнювання, визначення змісту управління об'єктами спільної комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст та обсягу повноважень обласних, районних рад щодо здійснення управління цими об'єктами. Удосконалення потребують й повноваження місцевих органів самоврядування у сфері бюджетів і фінансів, їх структури, доходів і видатків, нормативів відрахувань, складання, розгляду, затвердження, виконання та звітності міжбюджетних відносин, розмежувань, забезпечення виконання як власних, так і делегованих повноважень.

У рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад Європи щодо України, зокрема, зазначається, що на обласному і районному рівнях необхідно мати власні бюджети, а також про те, що депутати не повинні поєднувати виконання своїх обов'язків із посадами у відповідних місцевих адміністраціях. Щодо статусу органів місцевого самоврядування на рівні області і району, то необхідно передбачити створення виконавчих структур обласних, районних рад.

С. В. Болдирєв, асистент кафедри державного будівництва і місцевого самоврядування Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Система місцевого самоврядування в Україні (теоретичний аспект)

Необхідність розкриття поняття системи місцевого самоврядування обумовлюється тим, що система є одним з основних елементів змісту організації і діяльності органів місцевого самоврядування.

Поняття системи місцевого самоврядування має суто теоретичний характер. В юридичній літературі немає чіткого визначення системи місцевого самоврядування¹. Зокрема, П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко та М. В. Підмогильний визначають систему місцевого самоврядування як сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення й організаційних форм, за допомогою яких відпо-

© Болдирєв С. В., 2002

¹ Питання системи місцевого самоврядування розроблялося багатьма науковцями. Більш докладно див.: *Пухтинський М.* Система місцевого самоврядування в Україні // Вісник Української академії державного управління. — 1996. — № 1. — С. 68–89; *Болдирєв С. В.* Система місцевого самоврядування в Україні // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 4–5 грудня 2001 р.). — Харків. — 2002. — С. 120–122.

відна територіальна громада або складові частини здійснюють завдання і функції самоврядування вирішують питання місцевого значення¹.

Якщо звернутися до вчених Г. В. Барабашова та К. Ф. Шеремета, то можна зустріти два поняття цієї системи: система рад і радянська представницька система. При цьому під системою рад розуміють принципи її побудови, види рад, їх взаємодію з системою інших державних органів, громадськими організаціями, трудовими колективами і формами безпосередньої демократії.

Радянська представницька система визначається як система взаємопов'язаних організаційно-політичних форм і відповідних правових інститутів, за допомогою яких забезпечується функціонування народного представництва на всіх рівнях державної структури².

Наводячи останні два визначення системи, на нашу думку, не можна стверджувати, що сьогодні ці поняття втратили свою актуальність. Це пояснюється тим, що зараз система рад існує, але вже як система органів самоврядування; представницька система також має місце, оскільки Верховна Рада України та органи місцевого самоврядування є виборними і формуються з представників народу.

Виходячи з вищевикладеного, на нашу думку, систему місцевого самоврядування можна розглядати як систему взаємопов'язаних правових інститутів, які визначають принципи її побудови, види органів самоврядування, їх взаємовідносини між собою та з іншими органами влади та управління.

Стосовно історії становлення системи місцевого самоврядування, то в цьому аспекті важливо зазначити, що система місцевого самоврядування виникла у 70-ті роки ХХ століття, коли почали формуватися громадські сільські, селищні, вуличні, квартальні, дільничні, будинкові комітети, статус яких на той час визначався Положенням, затвердженим у жовтні 1975 р.

¹ Див.: Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навчальний посібник. — К., 2000. — С. 26.

² Советское строительство: Учебник / Под ред. Барабашова В. Г., Шеремета К. Ф. — М., 1988. — С. 9, 10, 40.

Президією Верховної Ради Української РСР. Ці громадські формування створювалися для організації участі громадян у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення. Їхня діяльність обмежувалася лише сприянням місцевим радам та їх виконавчим комітетам по впровадженню в життя рішень цих органів, які на той час були органами державної влади і управління.

Починаючи з 1980 р. до системи місцевого самоврядування було внесено ряд змін, чому сприяв Закон СРСР «Про загальні основи місцевого самоврядування і місцеве господарство в СРСР», прийнятий 3 квітня 1990 р. У статті 2 цього Закону йдеться про те, що система місцевого самоврядування включає: місцеві ради народних депутатів, органи територіального громадського самоврядування (ради і комітети мікрорайонів, житлових комплексів, будинкові, вуличні, квартальні, селищні, сільські комітети та інші органи), а також місцеві референдуми, збори громадян, інші форми безпосередньої демократії. Крім того, в цій же статті визначається первинний рівень місцевого самоврядування — сільрада, селище (район), місто (район у місті).

Пізніше, 7 грудня 1990 р., був прийнятий Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування», згідно з яким система місцевого самоврядування включала сільські, селищні, районні, міські, районні у містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи; органи територіального громадського самоврядування (комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, будинкові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети та інші органи); місцеві референдуми, загальні збори громадян, інші форми безпосереднього волевиявлення населення, передбачені законодавством УРСР.

Основною ланкою в системі місцевого самоврядування були визнані місцеві Ради народних депутатів як представницькі органи державної влади, головним завданням яких були об'єднання та координація діяльності всіх інших ланок місцевого самоврядування. Таке положення вказаного Закону свідчить про те, що вже тоді в Законі виявилось

протиріччя, суть якого полягала в тому, що місцеві ради були одночасно й органами самоврядування, й органами державної влади.

Пізніше, Закон України від 26 березня 1992 р. «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» вніс деякі зміни в систему місцевого самоврядування, поділяючи самоврядування на два рівні — місцевий і регіональний.

Нарешті, виходячи із змісту ст. 140 Конституції України, до системи місцевого самоврядування входять, передусім, територіальні громади.

Відповідно до ст. 5 Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську ради; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні й обласні ради, що представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади чи міської ради можуть також створюватися районні в містах ради, що мають свої виконавчі органи й обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Отже, можна зазначити, що система місцевого самоврядування, яка існує зараз, дещо відрізняється від попередніх систем. Ця система не заперечує ні органи самоврядування, ні форми безпосередньої демократії, а лише розширяє перелік суб'єктів, що входять до неї.

Головним, базовим елементом системи місцевого самоврядування є територіальна громада, що утворюється шляхом природного розселення людей у населених пунктах.

Щодо поняття «територіальна громада» (або територіальний колектив), то слід зазначити, що воно є порівняно новим для юридичної науки України, тому що не має єдності поглядів науковців та законодавчого визначення. Над питанням територіальної громади працювало багато науковців, зокрема, М. Баймуратов, О. Батанов, І. Видрін, Л. Дубиковський,

Г. Орхіменко, В. Кравченко, Б. Калиновський, П. Любченко¹ та деякі інші.

Серед вчених існують різні підходи до визначення поняття територіального колективу. Це обумовлюється насамперед акцентами, які вчені роблять у визначенні поняття територіального колективу.

Деякі вчені, зокрема О. М. Баймуратов, І. П. Бутко, В. В. Медведчук, визначаючи поняття територіального колективу, акцентують увагу на спільності інтересів. Так, М. О. Баймуратов визначає територіальний колектив як сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на певній території і пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру². І. П. Бутко вважає, що територіальний колектив — це люди, які мешкають у певних територіальних межах і об'єд-

¹ Детальніше див.: Баймуратов М. О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України / Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К., 2001; Баймуратов М. О. Територіальні громади: конституційні, законодавчі та наукові аспекти регламентації // Матеріали наук.-практ. конф. «Теоретичні та практичні питання реалізації Конституції України: проблеми, досвід, перспективи» (25 червня 1997 р., Київ) / Упорядник Ю. М. Грошевий. — Харків, 1998. — С. 9—11; Батанов О. В. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія. — К., 2001; Видрін І. В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) // Правоведение. — 1992. — №. 4. — С. 84—91; Дубиковський Л., Орхіменко Г. Громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування // Самоврядування та самоорганізація територіальних громад: Матеріали наук.-практ. конф. (Львів, 24 червня 1999 р.). — Львів, 1999; Кравченко В. В. До питання щодо законодавчого визначення статусу територіальної громади // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 4—5 грудня 2001 р.). — Харків, 2002. — С. 145—148; Калиновський Б. Територіальна громада: інноваційні підходи до вирішення проблем у законодавстві України // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 4—5 грудня 2001 р.). — Харків, 2002. — С. 151—154; Любченко П. М. Територіальна громада: проблеми регулювання правового статусу // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. — 2002. — Вип 2. — С. 50—61.

² Див.: Баймуратов М. А. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов // Юридический вестник. — 1996. — № 1. — С. 97.

нані спільними інтересами¹. На думку В. В. Медведчука, громада — це сплетіння соціальних відносин між людьми, які мають множину загальних інтересів, потреб... це спільноти, що можуть найбільшою мірою забезпечити здійснення і задоволення цих інтересів і потреб².

Інші вчені, наприклад В. І. Фадєєв, М. О. Краснов³, роблять акцент на територіальній визначеності. Прибічником цієї точки зору є і В. М. Кампо, який зазначає, що початковим суб'єктом місцевого самоврядування фактично виступає територіальний колектив в особі жителів села (сільської ради), селища або міста⁴. Деякі правознавці, серед яких й Б. О. Страшун⁵, підкреслюють самоврядні риси територіального колективу.

Все це свідчить про те, що єдиної позиції щодо поняття територіального колективу серед вчених немає. На нашу думку, більш вдалою дефініцією територіальної громади є визначення, яке пропонують В. Ф. Погорілко та О. Ф. Фрицький. Вони зазначають, що територіальна громада виступає природним і єдиним соціальним утворенням, що діє в просторових межах держави, в рамках якої реалізуються природні і повсякденні потреби та інтереси жителів певних територій системного характеру (муніципальні права особистості)⁶. Це визначення, порівняно з наведеними вище, є більш комплексним, бо в ньому враховані і соціальні, і територіальні, і самоврядні риси територіального колективу, що дає можливість всебічно охарактеризувати цей інститут.

¹ Див.: Бутко І. П. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1992. — № 3. — С. 8.

² Див.: Медведчук В. В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні // Урядовий кур'єр. — 1995. — 28 грудня.

³ Див.: Фадєєв В. И. Муниципальное право России. — М., 1994. — С. 32; Краснов М. А. Введение в муниципальное право. — М., 1993. — С. 7.

⁴ Див.: Кампо В. М. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1994. — № 4. — С. 17.

⁵ Див.: Страшун Б. А. Социализм и демократия. — М., 1976. — С. 24.

⁶ Див.: Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К., 2001. — С. 124.

О. В. Константа, молодший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

Принципи провадження у справах про порушення митних правил

Провадження у справах про порушення митних правил є спеціальним видом адміністративно-юрисдикційного провадження. Необхідно зазначити, що лише в липні 2002 року, у зв'язку з прийняттям нового Митного кодексу України (далі — МК України) воно отримало повне і таке, що відповідає Конституції України правове врегулювання на рівні митного закону¹. До цього часу процедура провадження у справах про порушення митних правил (далі — ПМП) лише частково визначалась гл. 2 розд. 8 Митного кодексу України від 12 грудня 1991 року. При цьому ст. 121 Митного кодексу зазначала, що «провадження у справах про порушення митних правил здійснюється відповідно до цього кодексу, а в частині, що не регулюється ним, — відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення». Крім того, митні органи України додатково керувались Наказом Державного митного комітету України № 205 від 4 листопада 1992 року «Про затвердження Положення про провадження в справах про порушення митних правил», який, як і Митний кодекс, фактично не визначав порядок розгляду справ про ПМП судом.

© Константа О. В., 2002

¹ Урядовий кур'єр. — 2002. — № 148. — 14 серпня. — С. 5–23.